

Yves Boyer

Directeur adjoint à la Fondation pour
la Recherche Stratégique

La stratégie de rééquilibrage des Etats- Unis vers l'Asie-Pacifique et la Chine¹

(juin 2013)

Résumé

La politique américaine de rééquilibrage vers l'Asie va s'accroître lors du second mandat d'Obama mais elle restera conditionnée par des paramètres dont les clés principales se trouvent en Chine. C'est dans la région Asie-Pacifique que la croissance économique, l'innovation et les perspectives d'augmentation du commerce international sont les plus fortes et les États-Unis entendent y défendre au mieux leurs intérêts.

Abstract

The US 'Pivot' policy towards Asia will continue to be a key feature of President Obama foreign policy. It will be however growingly influenced by parameters being determined by China.

1. Le texte de cette note est paru dans la *Revue Défense Nationale*, n° 760, mai 2013.

L'attention prioritaire portée par l'administration Obama à l'Asie-Pacifique n'est pas une nouveauté du point de vue de la politique extérieure américaine. En 1983, le sous-secrétaire d'État Lawrence Eagleburger déclarait déjà que « le déplacement du centre de gravité de la politique étrangère américaine vers le bassin Pacifique pourrait bien s'avérer l'un des problèmes cruciaux à venir... »². Certes, à l'époque, la guerre froide dominait le paysage international et la Chine n'avait pas acquis la place qui est désormais la sienne parmi les nations. La stratégie du « pivot » (ou du rééquilibrage) énoncée par le président Obama n'est ainsi pas une révolution dans la politique extérieure américaine³. Il serait fallacieux de considérer qu'il s'agit, par effet contraire, d'un abandon des positions américaines en Europe et anachronique de la considérer comme un *ersatz* du *containment*, appliqué, cette fois-ci, à la République populaire de Chine.

Il s'agit plus de « continuité dans le changement ». Cette politique n'est pas destinée à affaiblir (*rollback*) ou contenir le développement de la puissance chinoise. Elle vise plutôt à combiner une présence américaine active en Asie avec une série d'initiatives diplomatiques destinées à encourager Beijing à user de son influence grandissante avec des réponses politiques et économiques aux défis actuels plutôt que d'user de la coercition. À la *Wehrkunde*, en février 2013, M. Ashton Carter, sous-secrétaire d'État de l'administration Obama, soulignait qu'avec l'absence de structures d'intégration politique et économique comme l'Union européenne et de sécurité comme l'Alliance atlantique, l'Asie était restée en paix en grande partie grâce au rôle « pivot » des États-Unis. Le Conseiller pour les affaires de sécurité du Président, Tom Donilon, l'exprimait ainsi : « Les États-Unis ont intérêt à favoriser la définition des règles prévalant dans la région Asie-Pacifique, de telle sorte que les lois et normes internationales soient respectées, que la liberté de commerce et de navigation ne soit pas entravée, que les puissances émergentes établissent des liens de confiance avec leurs voisins et que les désaccords soient réglés pacifiquement »⁴. Autrement dit, la politique américaine prend acte de ce que l'émergence de la Chine comme l'une des principales puissances poli-

tiques et économiques du monde est porteuse d'occasions favorables autant que de risques et qu'il convient d'adopter une posture qui favorise les unes et permette de se prémunir des autres.

Washington entend renforcer ce rôle de « pivot » d'autant plus que la croissance économique, l'innovation et les perspectives d'augmentation du commerce international sont localisées prioritairement dans cette vaste région bordée par trois États de la République américaine, dont le plus peuplé et le plus riche, la Californie⁵. Avec 23,5 % de leurs exportations et 32,2 % de leurs importations en 2010, les États-Unis commercent désormais presque autant avec l'Asie-Pacifique qu'avec les Amériques et bien davantage qu'avec l'Europe. Pour nombre de dirigeants américains, la sécurité et la prospérité de leur pays seront plus que jamais liées à celles de l'Asie-Pacifique. D'un point de vue militaire, cela signifie qu'un rôle prééminent sera confié à la Marine américaine, dont plus de la moitié des bâtiments se trouvent déjà basés dans cette région (60 % à l'horizon 2020).

En fait, d'un point de vue militaire, la stratégie du « pivot » déborde sur l'océan Indien, où transitent près de 50 % du trafic des containers et 70 % du pétrole transporté par voie maritime. Le Corps des *Marines* participe également à ce renforcement avec l'ouverture d'une nouvelle base à Darwin, en Australie. Ce dernier projet était dans les cartons du Pentagone depuis un certain temps mais le président Obama a tenu à le rendre public lui-même, à la fois pour illustrer le contenu militaire de sa stratégie du « pivot » et comme un signal adressé à la Chine. En effet, cette présence en Australie ainsi que celle de l'*US Navy* à Singapour permettent de renforcer les liens avec de nombreux pays du Sud-Est asiatique avec lesquels Washington entretient déjà des liens (Thaïlande) ou cherche à en développer, comme le Vietnam ou encore le Myanmar, tous deux également partenaires économiques de la Chine, dont ils redoutent les appétits notamment, pour le Vietnam, en mer de Chine méridionale. Ces pays jouent une partition ambiguë car, tout en se rapprochant des États-Unis, ils ne peuvent pour autant s'affranchir du développement de leurs relations, notamment économiques et commerciales, avec Beijing. C'est ainsi qu'après la tournée asiatique du président Obama en novembre 2012, le Président coréen (il s'agissait alors du président Lee Myung-bak) puis le Premier ministre japonais Noda se rendirent en Chine. De la même façon, la Thaïlande puis le Vietnam reçurent en

5. Ces trois États sont l'État de Washington, l'Oregon et la Californie; à eux trois, ils représentent de l'ordre de 15 % de la population américaine.

2. « Les États-Unis entre l'Europe et le Pacifique », Lawrence Eagleburger, conférence prononcée au John Davis Lodge International Center, 31 janvier 1983.

3. *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's 'Rebalancing' Toward Asia*, Congressional Research Service, 28 mars 2012.

4. Tom Donilon, « America is back in the Pacific and will uphold the rules », *Financial Times*, 27 novembre 2011.

décembre de la même année le vice-président Xi Jinping.

La stratégie du « pivot » inclut une dimension économique et commerciale très marquée. Les États-Unis ont ainsi rejoint l'*East Asia Summit*⁶ et proposé, avec le *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership*, la négociation d'un nouvel accord de libre-échange tarifaire à quelques pays de la zone⁷. Cette dimension économique et commerciale est un élément clé de la stratégie du « pivot », les États-Unis redoutant que l'expansion de la sphère d'influence chinoise ne débouche sur une situation où « les entreprises américaines verraient leurs conditions d'accès aux marchés, aux produits et aux ressources naturelles contraintes par des accords commerciaux dictés par Beijing »⁸. Autrement dit, et cela a toujours représenté une composante de la politique extérieure des États-Unis, les revendications commerciales sont adossées à des avantages comparatifs, notamment dans le domaine de la puissance militaire. On se souvient à cet égard que l'envoi par le président Theodore Roosevelt de la « *Great White Fleet* » entre 1907 et 1908 s'était accompagné de pressions « amicales » sur Tokyo débouchant notamment sur des nouveaux accords favorables aux intérêts américains sans préjudices pour le Japon (accords Root-Takahira).

La place de la Chine dans cette stratégie est une question extrêmement délicate dans la mesure où l'interdépendance économique et financière entre Beijing et Washington modifie fondamentalement la question des droits de l'Homme⁹ ou celle d'une nouvelle forme de confrontation militaire. Leon Panetta, s'adressant à plusieurs centaines d'officiers de l'Armée populaire de Chine en septembre 2012, appelait de ses vœux l'émergence « d'une relation positive » entre les deux pays. Il s'agit en effet pour Washington de développer des relations d'une nature telle que les États-Unis puissent, d'une certaine façon, accompagner l'essor de la puissance chinoise dans un sens qui ne soit pas contraire aux intérêts des Américains. La Chine est désormais l'une des rares

puissances, peut-être la seule avec les États-Unis, à avoir des intérêts nationaux significatifs à l'échelle de la planète compte tenu du dynamisme de son économie et de la première place qu'elle occupe comme puissance commerciale. Sa politique extérieure a été largement défensive depuis l'ascension au pouvoir de Deng Xiaoping : elle a cherché à se protéger contre des influences étrangères qui auraient pu amener à des abandons territoriaux (Tibet), à réduire, souvent bien maladroitement, les suspicions de ses voisins immédiats et à favoriser sa croissance économique. Désormais, elle est intégrée dans le système financier et économique mondial¹⁰, ce qui l'a conduite à prendre conscience de son rôle global alors même que les autres puissances ne l'ont pas vraiment acceptée, pour de bonnes et de mauvaises raisons. Ainsi, l'essor de la Chine est-il positif pour les intérêts américains ou représente-il une menace ? Est-ce que du point de vue chinois, les États-Unis vont utiliser leur puissance pour accompagner la Chine dans son essor ou le contrarier ?¹¹

L'évolution de la politique de rééquilibrage américaine vers l'Asie reste conditionnée par différents paramètres dont les clés se trouvent en large partie à Beijing. En premier lieu, l'évolution interne de la Chine pèsera considérablement sur ses choix en matière de politique extérieure. De ce point de vue, les premiers pas de Xi Jinping sont encourageants avec sa volonté affichée de lutter contre la corruption qui là comme ailleurs gangrène le corps politique et peut favoriser l'accession aux plus hautes responsabilités des « gangsters », dont le bien public n'est pas la première des aspirations. Dans son premier discours en tant que Secrétaire général du PCC, Xi Jinping est longuement revenu sur ce problème, qui a pris des proportions inquiétantes. Selon un rapport de 2012 de l'ONG *Global Financial Integrity*¹², l'évasion financière illégale depuis la Chine s'élèverait, sur la période 2000-2011, à près de 3 800 milliards de dollars. Un ralentissement de la lutte contre la corruption signifie une spoliation pour de nombreux Chinois et, par conséquent, une remise en cause de la primauté du Parti, qui pourrait alors trouver dans une exacerbation du nationalisme chinois un exutoire à ses insuffisances internes si elles étaient avérées.

6. Il rassemble les dix membres de l'ASEAN avec la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Russie et les États-Unis.

7. Ce projet a été initialement proposé à l'Australie, au Brunei, au Chili, à la Malaisie, à la Nouvelle-Zélande, au Pérou, à Singapour et au Vietnam.

8. « *Bucking Beijing, An Alternative U.S. China Policy* », Aaron Friedberg, *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2012.

9. À ce sujet, voir le discours, en juillet 2012, d'Hillary Clinton, alors Secrétaire d'État, en Mongolie : « *the heart of the strategy is our support for democracy and human rights* ».

10. Les réserves de change de la Chine étaient les premières au monde avec, en mars 2013, 3 440 milliards de dollars.

11. Voir « *How China Sees America* », Andrew Nathan et Andrew Scobell, *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2012.

12. www.gfintegrity.org/

D'un point de vue stratégique, la Chine devrait pouvoir s'accommoder de la réaffirmation de l'intérêt des États-Unis à l'Asie, et ce d'autant plus qu'entre les deux puissances de nombreuses interdépendances se sont tissées depuis une vingtaine d'années, à commencer par les créances que la Chine détient (1 264 milliards de dollars de Bons du Trésor américain en février 2013), ce qui en fait le premier créancier public des États-Unis¹³. La simple évocation d'une nouvelle forme de *containment* devient, de ce point de vue, encore plus absurde, sinon ridicule. Enfin, les Chinois peuvent ne pas nécessairement prendre en considération la nouvelle politique américaine à la hauteur des espoirs qu'elle fonde à Washington. Le fait que le premier voyage officiel de Xi Jinping à l'étranger n'ait été réservé ni aux États-Unis ni aux États de la zone Asie-Pacifique mais à Moscou puis à trois États africains (Tanzanie, République démocratique du Congo, Afrique du Sud) montre que Beijing n'entend pas calquer son agenda sur celui fixé par Washington. De surcroît, certains

13. www.treasury.gov/

14. Wang Jisi, "Marching Westwards: the Rebalancing of China's Strategy", Center for International and Strategic Studies, Peking University, n° 73, 7 octobre 2012.

analystes chinois, comme le professeur Wang Jisi, responsable des études internationales à l'université de Beijing, à qui l'on prête une influence auprès des cercles dirigeants chinois, défendent la thèse selon laquelle il convient de ne pas se focaliser sur la stratégie américaine de rééquilibrage vers l'Asie et de ne pas « limiter les horizons de la Chine à ses frontières terrestres et maritimes ou encore à ses rivaux et partenaires traditionnels mais de "regarder vers l'ouest" et de "marcher vers l'Ouest" »¹⁴. Autrement dit plutôt que de risquer le développement de la tension en cherchant à entraver les États-Unis dans leur stratégie de rééquilibrage, la Chine devrait se tourner davantage vers l'Asie centrale et le Proche-Orient, où les occasions de coopération dans de très nombreux domaines lui ouvrent d'immenses horizons.

On voit bien que la stratégie du « pivot » offre aux pays concernés, au premier rang desquels figurent les États-Unis et la Chine, des perspectives qui les conduiront soit à l'affrontement, soit au contraire au développement de relations harmonieuses. Mais en tout état de cause, Washington n'a plus le monopole pour déterminer l'agenda géopolitique en Asie-Pacifique. ♦

Auteur

Yves Boyer est Vice-président du Comité d'études de défense nationale (CEDN), professeur à l'École polytechnique en charge du cours de relations internationales, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

y.boyer@frstrategie.org

Les dernières Notes de la FRS

- Dr. Claudia Major, Dr. Christian Möling, Synergies between EU and NATO, note n° 12/13, June 2013
- Gilles Boquérat, Pakistan : les enjeux d'un retour, note n° 11/13, mai 2013
- Samir Battiss, NATO Military Partnerships: the US National Guard State partnership as the driving force for pre-accession and long-term cooperation, note n° 10/13, May 2013

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Retrouvez toute l'actualité et les publications de la Fondation pour la Recherche Stratégique sur

WWW.FRSTRATEGIE.ORG